

И. В. Выдрин, В. Н. Бутов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НОВОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. V. Vydrin, V. N. Butov

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE NEW REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье анализируются организационно-правовые аспекты новой муниципальной реформы, связанные с учреждением в Российской Федерации новых типов муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Это четвертая по счету в современной России реформа местного самоуправления, мотивы которой представляются не до конца ясными. Авторы оценивают содержание предложенных законодательных изменений, раскрывают возможные последствия состоявшихся преобразований в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы.

The article deals with the organizational and legal aspects of a new municipal reform connected with the establishment of new types of municipalities in the Russian Federation, such as urban districts with intracity division and intracity areas. The authors estimate the content of the offered legislative changes. They analyze the consequences of the reform implemented at the federal level. The authors also describe the possible consequences of the accomplished transformations in the sphere of local government.

Keywords: municipal reform, local government, city districts with intracity division, intracity areas

В Российской Федерации вновь формируется местное самоуправление. И без того в стране что-то постоянно оптимизируется, совершенствуется, корректируется — обычно этими терминами обозначается перманентный процесс преобразований, захвативший Российскую Федерацию в последние годы. И, кажется, нет конца сыплющимся изменениям федерального законодательства, ведомственным актам, организационным перестановкам, а порой и кардинальным переменам в отдельных отраслях экономики и социальной сферы. Меняются правила, с одного уровня власти на другой перебрасываются полномочия, обновляется арсенал управленческих средств — задействовано все, что характеризует собой уже без преувеличения пугающее всех понятие реформы.

В качестве небольшой иллюстрации к сказанному приведем слова председателя Екатеринбургской общественной организации инвалидов-колясочников «Свободное движение» Елены Леонтьевой — автора замечательной книги «Доступная среда и универсальный дизайн глазами инвалида». «Самой большой сложностью для меня, — пишет Елена, — было то, что сейчас идет непрерывный процесс изменения строительных норм, выпущено много актуализированных правил, в то время как старые тоже не отменены и существуют параллельно с новыми. Такого состояния неопределенности и противоречий в нормативных документах я не припомню» [3, с. 3]. Вне всякого сомнения, что о «нормативных» трудностях могут высказаться очень многие люди, занимающиеся самыми разными видами



деятельности. Это в действительности стало большой проблемой.

На этот раз страна втянулась в полосу очередных преобразований в муниципальной сфере, причем, речь идет уже о четвертой по счету реформе местного самоуправления, если вести отсчет с июля 1991 г., когда появился первый российский закон «О местном самоуправлении в РСФСР». С какими преобразованиями мы сталкиваемся в настоящее время?

Первоначально они были изложены в виде аналитической записки «Реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы» Института социально-экономических и политических исследований¹. Подготовленная в сжатые сроки (в конце ноября — начале декабря 2013 г.), она, по мнению самих разработчиков, содержала «концептуальные подходы к реформированию местного самоуправления на уровне городских округов».

Обратим внимание на то, что все предыдущие новации носили, так сказать, всеобъемлющий характер, поскольку касались самых разных граней самоуправленческой проблематики. Напротив, новые планы позиционируются как ограниченные сферой своего непосредственного приложения. Это городские округа — наиболее крупные и дееспособные муниципальные образования в прежде существовавшей их классификации. По данным недавно упраздненного Министерства регионального развития, в настоящее время в Российской Федерации насчитывается 525 городских округов². Они представляют собой территории, формально не входящие в состав сельских (административных) районов, обладающие социальной, транспортной и иной инфраструктурой для решения наибольшего количества вопросов местного значения (в сравнении с другими муниципалитетами), да к тому же еще и для осуществления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, городские округа на деле представляют собой самые эффективные муниципальные образования, располагающие в совокупности, а многие

и в отдельности, мощным экономическим потенциалом, финансовыми, людскими и прочими ресурсами для решения важнейших социальных задач в масштабе всей страны. Это они ежегодно сдают миллионы квадратных метров жилья, строят детские сады и школы, решают множество социальных вопросов. У самых крупных из них амбициозные планы и программы развития, словом, это передовой отряд, настоящий авангард местного самоуправления в Российской Федерации. И при всем при этом именно городские округа выбраны в качестве главного объекта реформы, поскольку их намереваются существенным образом перекроить. По меньшей мере такой подход непонятен, а по большому счету он противоречит логике развития событий.

Несмотря на провозглашенные цели, касающиеся «реформирования системы местного самоуправления на уровне городских округов», Институт социально-экономических и политических исследований на деле пытался выйти за рамки намеченных планов. Предполагаемое реформирование помимо городских округов должно было затронуть и муниципальные районы, которые планировалось вывести с уровня местного самоуправления. В настоящее время их более 1800 единиц, созданных в стране в рамках самоуправленческой реформы 2003 г. «При упразднении городских округов, — откровенничали авторы, — сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного “второго уровня” местного самоуправления представляется нежелательным».

Таким образом, «под удар» подверглись еще и муниципальные районы, также доказавшие свою пригодность в решении вопросов местного значения. Не раз отмечалось, что финансово несостоятельные сельские поселения вынужденно отказываются от собственных полномочий в пользу как раз муниципальных районов. Наиболее часто они передают полностью или частично полномочия в сфере коммунального хозяйства, градостроительной деятельности и даже в вопросах формирования и исполнения бюджета. По словам бывшего министра регионального развития РФ В. Басаргина, «самостоятельно решают вопросы местного значения в Российской Федерации только 3,5 тыс. поселений, преимущественно городских, расположенных вблизи центров экономического роста» [1, с. 9]. Примерно об этом же говорил и Президент Российской Федерации в послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.: «Объем ответственности

¹ Институт социально-экономических и политических исследований учрежден в форме некоммерческого Фонда 8 июня 2012 г. в целях, как сказано в его Уставе, «концептуального и содержательного сопровождения деятельности Общероссийского народного фронта».

² Количество городских округов за последние три года немного выросло. Согласно статистическим данным, на 1 января 2010 г. их насчитывалось 512 единиц [9, с. 38].





и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня на другой» [7].

Казалось бы, намечаемые реформы должны коснуться неэффективных муниципальных образований, в первую очередь сельских, которые оказались самым слабым звеном в общей массе самоуправляющихся территорий. Но нет, они, как оказалось направлены на перекройку относительно благополучных самоуправляющихся территорий.

Разукрупнение городских округов объясняли посылом, содержащимся в упомянутом президентском послании от 12 декабря 2013 г.: «Местная власть должна быть так устроена, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Эти слова, растиражированные на все лады, преподносятся как нечто абсолютно новое. А в Институте социально-экономических и политических исследований они вообще были истолкованы таким образом, чтобы сдвинуть местное самоуправление с общегородского уровня в районы города, а с районного уровня в отдельные (сельские и городские) поселения. Это своего рода идеологическая основа, подведенная под реформу.

Однако насколько нова идея о местном самоуправлении как власти, «до которой рядовой гражданин может дотянуться рукой»? Оказывается, что она была сформулирована Президентом Путиным еще в феврале 2001 г. во время выступления на заседании Государственного Совета [8]. Причем, практически слово в слово. Более того, под ее «флагом» выстраивалась и проводилась реформа местного самоуправления 2003 г., которая привела кресту муниципальных образований в Российской Федерации в два с лишним раза.

Если прежде было около 12 тыс. муниципальных образований, то с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] и его последующей реализацией их насчитывалось уже 24,5 тысячи. В погоне за приближением местной власти к населению законодатель допустил организацию местного самоуправления на территориях с разной, резко отличающейся численностью населения.

В принципе муниципальным образованием сегодня считается поселение с численностью жителей более 1000 человек. Вместе с тем, закон субъекта РФ может

наделить статусом муниципалитета населенный пункт с численностью менее 1000 человек. Одновременно муниципальным образованием может стать поселение с численностью проживающих в нем жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Разброс весьма ощутимый, указывающий на то, что любой населенный пункт потенциально считается муниципальной единицей. Хотя еще на стадии разработки федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления эксперты предупреждали, что в российских условиях муниципальной территории потребуется не менее 30 тыс. жителей, да к тому же компактно проживающих с тем, чтобы налоговые сборы покрывали затраты муниципалитетов [2].

Прошедшее время вскрыло все проблемы, недостатки и просчеты, изначально заложенные в законодательство, а через него и в процессы практического реформирования местного самоуправления. Обнаружилось, что при подготовке реформ совсем не учитывался экономический потенциал и перспективы развития муниципальных образований. В результате слабые с экономической точки зрения сельские поселения оказались не готовы осуществлять закрепленный за ними объем полномочий. Вот как, к примеру, комментировал данную ситуацию председатель Всероссийского совета местного самоуправления Вячеслав Тимченко: «Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления повсеместно не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию, и, главное, развитию» [10, с. 7].

Отсутствующий в ФЗ № 131 демографический критерий, помноженный на проблемы финансово-экономического порядка, породил в результате внушительное количество несостоятельных муниципальных территорий. Погнавшись за реализацией бренда «самой близкой к населению власти», законодатель упустил из виду действительно важные социально-экономические факторы, определяющие в первую очередь качество местного самоуправления, а не его количественные показатели.

И тем не менее негативный опыт, причем, выявленный, неоднократно за-

фиксированный и адекватно воспринимаемый, к сожалению, ничему не учит. Посыл о близости местной власти двигает уже новую (очередную) реформу, направленную на разукрупнение городских округов, фактическую ликвидацию того ценного и эффективно работающего, что представляет собой городское самоуправление.

Серьезное беспокойство вызывает поспешность, с которой собираются внедрять затеваемые новшества. «Представляется целесообразным завершить создание на практике новой системы местного самоуправления, — указывают реформаторы, — по Российской Федерации в целом или в отдельных “пилотных” регионах до середины-конца 2015 г.» Этим срокам дается следующее объяснение.

С экономической точки зрения они, дескать, позволят учесть «новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных трансфертов при подготовке проекта федерального бюджета на 2016—2018 гг.». Откровенно говоря, звучит загадочно.

С политической точки зрения намеченные преобразования предлагается завершить «как минимум за год до выборов депутатов Государственной Думы и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании (в 2016 г. истекают полномочия более двух десятков региональных парламентов и глав регионов)». Видимо, есть опасения, что «муниципальный негатив» отрицательно скажется на результатах данных выборов.

Вот почему реформаторам представлялось желательным принятие поправок в федеральное законодательство до конца весенней парламентской сессии 2014 г. В послании Президента Федеральному Собранию сказано примерно так же: «Работу по уточнению общих принципов организации местного самоуправления, развитию сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем 2014 г.».

Понятно, что скоропалительность не может привести к положительным результатам, которых вправе ожидать российское общество. В основе такого вывода находится опыт реформирования местного самоуправления в 2003 г. Тогдашние преобразования проводились в чрезвычайно сжатые сроки, оттого-то несколько раз переносилось время вступления нынешнего федерального закона о местном самоуправлении в полную юридическую

силу, растягивался переходный период. Потому-то произошли те системные ошибки в организации муниципальной жизни, о которых говорилось выше.

Сошлемся в данном случае на мнение президента Фонда «Центр политических технологий», известного политолога Игоря Бунина: «Прежде чем затевать крупномасштабные реформы, нужно хорошенько изучить местную жизнь». Он полагает, что реформа местного самоуправления потребует минимум пять лет переходного периода. Кроме того, И. Бунин убежден, что начинать следует с сельского звена, в то время как в городах нужна очень тонкая настройка местного самоуправления, резкие действия чреваты здесь серьезными политическими последствиями. Словом, если реформы не произойдет, никакой катастрофы не будет, а главная причина нынешних неудач местного самоуправления видится ему в отсутствии ресурсной обеспеченности, расхождении декларированной самостоятельности местных властей с реальной практикой функционирования муниципалитетов. Об этом И. Бунин говорил на заседании круглого стола «Местное самоуправление: проблемы эффективности и модели развития» по обсуждению предложений Института социально-экономических и политических исследований [6].

Продолжая разговор о поспешности обсуждаемых реформ, нельзя не заметить, что разработчики совершенно замалчивали вопрос об экономической и управленческой стороне дела. Эти проблемы вновь не рассматривались, что свидетельствовало о политической подоплеке истории с предложениями по реформированию, вызванной давно вынашиваемыми планами огосударствления наиболее крупных фрагментов местного самоуправления. А они как раз представлены городами. Собственно, авторы и не скрывали данных целей: «В случае включения городских округов в систему органов государственной власти субъектов РФ для соблюдения требований Конституции России потребуется сформировать на всей территории городских округов свою систему муниципальных образований — например, на базе городских районов».

Каковыми были планы по организации местного самоуправления в крупных городах? Институт социально-экономических и политических исследований предлагал две модели преобразований.

Первая модель предполагала полное упразднение городов и районов в качестве муниципальных образований. Они должны были обрести статус





административно-территориальных единиц субъектов Федерации. В городах и районах планировалось создание государственных администраций, главы которых назначались бы «всенародно избранным высшим должностным лицом субъекта РФ».

Утрата прямой выборности глав местного самоуправления частично компенсировалась наделением руководителей государственных администраций обязанностью периодически отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления в районах города. Рассматривалась возможность досрочного отзыва главы государственной администрации избирателями или по инициативе представительных органов местного самоуправления.

Городские и районные представительные органы местного самоуправления в их существующем статусе предлагалось ликвидировать. «Упразднение местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, — отмечали разработчики, — потребует упразднения городских дум и районных советов в их нынешнем виде».

Еще одно «революционное» предложение касалось оптимизации структуры органов местного самоуправления в районах города за счет объединения в их деятельности правотворческих и исполнительных функций, что в принципе стирает разницу между думой и администрацией. Говоря проще, районная дума получила бы право принимать решения и одновременно осуществлять их. Глав муниципальных образований районов в городе намечалось избирать из состава депутатов представительных органов местного самоуправления.

Вторая модель являлась альтернативой первому варианту реформы, поскольку давала шанс сохранения городов с районным делением в качестве муниципального образования, но с новым статусом — *городского округа с внутригородским делением*. Последние вбирают в себя внутригородские районы, также наделяющиеся статусом самостоятельных муниципалитетов. Как отмечалось в записке Института социально-экономических и политических исследований, вопросы ведения внутригородских районов, их количество должны устанавливаться законами субъектов Федерации «индивидуально с учетом мнения представительных органов городских округов».

Система управления городскими округами с внутригородскими районами

включает представительный орган, главу муниципального образования, местную администрацию под руководством так называемого сити-менеджера. Городской представительный орган избирается, но не населением, а путем делегирования депутатов из состава представительных органов внутригородских районов. Эти же депутаты избирают из своего состава главу городского округа с внутригородским делением, который затем заключает контракт с главой городской администрации.

Полноценные муниципальные выборы смещаются на уровень внутригородских муниципальных образований (внутригородских районов) по норме представительства, установленной законом субъекта Федерации. Главы таких районов избираются депутатами из своего состава. Они же заключают контракты с районными главами администраций.

Именно этот вариант и был реализован в Федеральном законе от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [5].

Анализ последствий состоявшейся на федеральном уровне реформы сводится к следующему:

1. Созданы два новых типа муниципальных образований — городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. К первым относятся крупные города, имеющие внутрирайонное административно-территориальное деление (таких городов в Российской Федерации чуть более 60). Города, не имеющие районного деления, сохраняют свой прежний статус городских округов.

2. Наделение статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Федерации. Это уже произошло, например, с Челябинском, где в сентябре 2014 г. прошли выборы депутатов внутригородских районов. В Свердловской области пока не решились на этот шаг, хотя в перспективе такая возможность совсем не исключается.

3. Исчезает выборность глав муниципальных образований, в том числе и внутригородских (районных в городе) муниципальных образований — достижение российской демократии последних 20 лет, с которым люди свыклись, и к которому они отнюдь небезразличны.

4. Значительно усложняется система управления городским округом с внутригородским делением, в котором фактиче-

ски создается местное самоуправление двух уровней: общегородского и внутригородского.

References

1. Basargin V. Minregion Rossii vystupaet za isklyuchenie nesvoistvennykh mestnomu samoupravleniyu polnomochii [Ministry of Regional Development of Russia Stands for Exception of Unusual to Local Government Authorities]. *Munitsipal'naya vlast'*, 2010, No. 4, pp. 8-9.
2. Glazychev V. Samoupravlenie na mestnosti [Self-Government on Site]. *Kommersant*, 2006, 28 September.
3. Leont'eva E. Dostupnaya sreda i universal'nyi dizain glazami invalida [Accessibility and Universal Design as Viewed by Invalids]. Yekaterinburg, 2013. 128 p.
4. Federal Law of 6.10.2003 No. 131-ФЗ On General Principles for Organization of Local Government. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2003, No. 40, Art. 3822. (In Russ.)
5. Federal Law of 27.05.2014 No. 136-ФЗ On Introduction of Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On General Principles for Organization of Legislative and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles for Organization of Local Government in the Russian Federation". *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2014, No. 22, Art. 2270. (In Russ.)
6. Politov Yu. Resursy dlya zemstva. Nachalos' obsuzhdenie reformy mestnogo samoupravleniya [Resources for Zemstvo (District Council). Discussion of the Local Government Reform has started]. *Kommersant*, 2013, December 18.
7. Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12.12.2013. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, December 13.
8. Putin V. The Prestige of Local Government should be Regained. *Rossiiskaya gazeta*, 2001, February 28.
9. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli [Regions of Russia. Social and Economic Indicators]. 2010. Moscow. Rosstat, 2010. 166 p.
10. Timchenko V. O nekotorykh voprosakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii v svyazi s realizatsiei Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [On the Development of Local Government in Russia due to Realization of the Federal Law "On General Principles for Organization of Local Government in the Russian Federation"]. *Munitsipal'naya vlast'*, 2010, No. 3.

ВЫДРИН Игорь Вячеславович, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Уральский институт экономики, управления и права. 620026, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д. 194. E-mail: grechkina74@rambler.ru

VYDRIN Igor Viacheslavovich, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Municipal Law, Ural Institute of Economics, Management and Law. 194 Lunacharsky St., Yekaterinburg, 620026. E-mail: inst-vidrin@mail.ru

БУТОВ Валерий Николаевич, докт. юрид. наук, профессор, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76. E-mail: grechkina74@rambler.ru

BUTOV Valery Nikolaevich, Doctor of Science (Law), professor, FSSFEI HPE "South Ural State University" (NRU). 76 Lenin St., Chelyabinsk, 454080. E-mail: grechkina74@rambler.ru

For citation: **I. V. Vydrin, V. N. Butov**. Constitutional and legal aspects of the new reform of local government in the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 18–23.

